Le futur de l'O.I.T.

Nicole Maggi-Germain*

« Une institution ne vit que dans la mesure où elle a souci de son avenir »
Albert Thomas, préface à l'ouvrage du B.I.T., *Dix ans d'Organisation internationale du travail*, 1931, 522, p., p. XI

Cent ans après sa création, l'Organisation internationale du Travail a fait l'objet de célébrations parmi lesquelles l'organisation de colloques internationaux qui ont ensuite donné lieu à la publication d'Actes[1]. Cet ouvrage collectif s'inscrit dans cette droite ligne. Il fait suite au colloque organisé, avec le soutien du Réseau scientifique international CIELO[2], les 23 et 24 septembre 2019 par deux composantes internes de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne : le laboratoire de recherche Iredies[3] et l'Institut des sciences sociales du travail[4]. Né d'une volonté de mettre en avant le rôle essentiel joué par l'institution dans l'élaboration de normes sociales applicables au niveau international, ce colloque international était également l'occasion de rappeler ce que fut le soutien apporté par le Bureau international du Travail lors de la création, à Strasbourg, du premier des onze instituts du travail, composantes internes d'une université. Un colloque organisé en 1952 sous le haut patronage de l'O.I.T. et de l'UNESCO posait alors les premiers jalons en affirmant la nécessité d'une collaboration, dans le cadre de ce que l'on appelait alors la « formation ouvrière », entre universitaires et militants syndicaux. Au-delà de l'ambition politique, s'affirmait le projet, plus que jamais d'actualité, d'une université ouverte sur la société.

La célébration du centenaire de l'O.I.T. a ainsi été l'occasion de faire se rencontrer des chercheurs, praticiens et représentants syndicaux autour de plusieurs thèmes permettant d'interroger, en filigrane, le devenir de l'institution. La première journée[5], centrée sur la question de la place de l'acteur syndical, s'intitulait « *Regards croisés universitaires et*

* Enseignante-chercheure en Droit social, Directrice de l'Institut des Sciences sociales du travail, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne / Laboratoire Droit et changement social (Unité mixte de recherche associée au CNRS 6297/MSH Ange Guépin), Nantes.

[1] *Cf. Le droit en faveur de la justice sociale*, colloque organisé par le Bureau international du Travail du 15 au 17 avril 2019. Les actes ont été publiés (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/publication/wcms_732217.pdf - consulté le 5 octobre 2020). Voir également les deux numéros spéciaux de la Revue internationale du travail sur *L'avenir du travail*, vol. 158 et 159, décembre 2019 et janvier 2020. A. Supiot (dir.), *Le travail au XXIe siècle*, Les Éditions de l'Atelier/Les Éditions Ouvrières, 2019, ou encore le numéro spécial de la revue Droit social du mois de janvier 2020, coordonné par S. Robin-Olivier.

[2] La Communauté pour la recherche et les études sur le travail et le champ professionnel est née en 2015 d'un projet scientifique visant à créer de nouvelles formes de travail collaboratif s'appuyant sur le collectif. Cette plateforme d'accès libre offre un espace ouvert permettant d'établir des passerelles entre le monde scientifique, les partenaires sociaux, les institutions, les fondations et les autres organisations originaires de pays partageant la langue et de culture juridique latine - http://www.cielolaboral.com/fr/

[3] Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne (équipe d'accueil du CNRS 4536).

[4] Institut des sciences sociales du travail (http://isst.univ-paris.fr).

[5] Organisée par Laetitia Driguez, Maître de conférences en Droit privé à l'Université Paris 1 (ISST) et membre de l'Iredies,

syndicaux sur l'OIT : quelles ambitions pour le deuxième centenaire ? ». L'ouvrage reprend l'essentiel des contributions présentées lors de la deuxième journée. Réfléchir au futur de l'O.I.T. impliquait de s'interroger sur l'impact des normes ainsi créées sur la scène internationale. La raison d'être et la légitimité d'une institution tiennent, en partie, à sa capacité à construire un système normatif qui, pour reprendre une terminologie utilisée en sociologie, « fait sens » pour ceux qui l'appliquent. Ce système n'est pas « hors sol ». Il peut, certes, se nourrir d'idéaux, mais encore faut-il qu'ils soient partagés et qu'ils s'enracinent dans les cultures des pays et des personnes. La question que posait en 1929 Albert Thomas, premier directeur de l'O.I.T. qui fut aussi ministre de l'armement en France, reste d'actualité : « *Nos institutions internationales seront-elles capables de préciser ces idées et de les traduire dans les faits ?* »[6] C'est autour de ces problématiques communes que s'est construit cet ouvrage collectif en se proposant d'analyser, sans jamais prétendre à une quelconque exhaustivité, les interactions qui existent entre les normes de l'O.I.T. d'une part, et les autres systèmes normatifs internationaux (Partie I) et les systèmes juridiques nationaux (Partie II) d'autre part, afin de saisir, certainement de manière imparfaite et incomplète, les processus qui permettent aux normes de l'O.I.T. d'être, à différents niveaux, une source de transformation des systèmes normatifs nationaux et des relations professionnelles (Partie III).

L'O.I.T. occupe en effet une place cardinale dans la dissémination de valeurs partagées par certains pays, œuvrant ainsi à la diffusion d'un modèle de relations professionnelles protecteur du salarié. Le principe est inscrit dès l'origine dans la constitution de l'O.I.T. : « *Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays* ; »[7]. Cependant, la recherche d'un consensus, voie privilégiée pour parvenir à l'élaboration des normes, couplée à l'absence de juridiction internationale du travail susceptible de donner aux normes une effectivité, limitent considérablement la portée de l'action de l'O.I.T. et d'un programme assis sur un idéal de justice sociale. Portée au lendemain de la Première Guerre mondiale par l'idée que « *le social parviendrait à vaincre l'économique* » (Thomas, 1931, P. XIV), l'action de l'Organisation internationale du Travail a été étayée, des origines à nos jours, par des références à des valeurs qui se veulent universelles. En visant la figure du travailleur puis celle de l'Homme, l'O.I.T. a su mobiliser des catégories qui constituent autant de façon penser et de se représenter le monde. Elle reste essentiellement l'œuvre des pays occidentaux.

I- La recherche d'une universalité : la représentation d'un ordre mondial

[6] « Le monde où nous vivons et peinons est gros d'idées neuves, mais encore incertaines, mal dégagées, confuses, mais auxquelles les bouleversements formidables de la guerre ou de l'après-guerre ont donné naissance et qu'ils ont en quelque sorte imposées à toutes les intelligences. Nos institutions internationales seront-elles capables de préciser ces idées et de les traduire dans les faits ? Telle est la question de l'avenir. C'est à leur lumière, en tout cas, qu'elles devront chercher leur route et définir leurs devoirs », Albert Thomas (1931, p. XIV-XV).

[7] Constitution de l'organisation internationale du travail (annexe au traité de Versailles) du 28 juin 1919, préambule.

L'O.I.T. est née, il est important de la rappeler, du Traité de Paix de Versailles qui mettait fin à la Première Guerre mondiale dont il formait le Partie XIII. Les réformes proposées sont fondées sur un idéal de justice sociale qui doit permettre d'établir la paix universelle. Il fallait alors, selon Albert Thomas, « *supprimer les injustices, les misères et privations* » (Thomas, 1931, P. XIII). L'universalité, sous la forme de la recherche d'une paix universelle en réponse à une « *guerre quasi universelle* » (Thomas, 1921, p. 9-10), est un principe fondateur de l'O.I.T.[8] Cette quête ne peut alors aboutir sans une amélioration des conditions de travail entendues dans un sens large - réglementation des heures de travail, fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, lutte contre le chômage, garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, protection des travailleurs contre les maladies et les accidents résultant du travail, affirmation du principe de la liberté syndicale, notamment – seule susceptible de garantir « *la paix et l'harmonie universelle* » (Thomas, 1931, P. XIII).

D'un ordre mondial…

Mais au-delà de la recherche d'une justice sociale universelle, la question posée est celle-là du choix de faire porter cet idéal par la diffusion d'un modèle économique. Si les premières conventions signées s'inspirent du projet français[9] - aux dépens du projet britannique – c'est plus largement une certaine approche des relations professionnelles qui est mise en avant par le canal de l'O.I.T., conduisant, entre autres, à distinguer la situation des colonies de celle de la France, par exemple, et à adapter les règles applicables aux relations de travail (Le Crom et al., 2017). La période de l'entre-deux-guerres donne ainsi lieu à plusieurs déplacements de représentants du Bureau international du Travail dans les colonies. La Conférence de l'O.I.T. de 1925 vote une résolution invitant le bureau à entreprendre « *une enquête documentaire sur les conditions de travail, notamment en Chine, dans l'Inde, au Japon, en Perse et au Siam, ainsi que dans les colonies, protectorat et territoires sous mandat d'Asie* »[10]. Ces rapports prennent soin de relever les différents stades d'évolutions industrielles et sociales des pays étudiés, montrant, pour la France, l'influence du pays colonisateur dans la transformation des structures traditionnelles locales[11] vers un système capitaliste : « *L'Indochine, comme tous les territoires qui se sont brusquement industrialisés, est actuellement le théâtre d'un bouleversement dont la caractéristique principale est que justement le système familial fait place au système industriel. Le système familial continue sans doute à dominer le travail à domicile, l'artisanat, les petits métiers. Mais il est incompatible avec les conditions d'une grande exploitation minière ou industrielle. On peut considérer que la conception familiale crée un obstacle à la réglementation du travail dans la mesure où elle ne permet pas à l'idée des intérêts de classe*

[8] « Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale », Partie XIII, Section I du Traité de Versailles créant l'O.I.T., Préambule de la Constitution de l'O.I.T.

[9] Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919 – 8 h par jour et 48 h par semaine ; Convention (n° 2) sur le chômage, 1919 ; Convention (n° 3) sur la protection de la maternité, 1919 ; Convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919 ; Convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919.

[10] Cité dans B.I.T., 1937, avant-propos, p. III.

[11] « L'Indochine, pays de vieille tradition agricole, où la colonisation française introduit une structure industrielle capitaliste » ; « le véritable essor de la colonisation française dans l'est de la Cochinchine date de l'introduction de la culture du caoutchouc, vers 1907. La colonisation européenne ne s'intéressait que fort peu aux rizières, mais se proposait, pour remédier aux inconvénients de la monoculture, d'introduire dans le pays des cultures nouvelles : hévéa, Caféier, théier, élaeis », BIT, 1937, p. III et 15-16.

de se former. Mais le jour où la formation d'un prolétariat crée cette idée des intérêts de classe, il devient difficile d'invoquer le système familial pour refuser une réglementation du travail » (B.I.T. 1937, p. 279). Développement du machinisme et concentration financière nécessitent de recourir à une main-d'œuvre disponible et stable. La structuration du cadre juridique autour de la figure du « travailleur » permet alors de faire émerger un certain type de relations du travail : « *pour assurer la bonne exécution du contrat de travail, l'administration* [française] *jugea d'abord nécessaire d'identifier le travailleur* » (B.I.T., 1937, p. 16)[12]. La transformation des économies des pays colonisés est sous-tendue par une évolution de la législation du travail française qui va également permettre de protéger, tout en le contrôlant, un prolétariat naissant : *« Cette évolution, qui éloignait de plus en plus l'Indochine du stade précapitaliste pour la rapprocher du véritable capitalisme, comportait des incidences essentielles dans le domaine social : elle entraînait, en effet, la scission classique entre le travail et le capital, la formation d'un double prolétariat industriel et agricole et la spécialisation progressive de la classe ouvrière. Bref, le travail en Indochine perdait de plus en plus le caractère familial pour s'assimiler au travail de type occidental »* (B.I.T., 1937, p. 21). La « corvée », par exemple, qui permettait à la puissance coloniale de faire réaliser de grands travaux comme la construction du chemin de fer, est transformée en une « prestation » afin d'« *atténuer et "humaniser" en vue de la rendre acceptable aux populations indigènes, sans pour cela renoncer aux facilités notables qu'y trouvaient les autorités pour la mise en valeur de la colonie* » (B.I.T., 1937, p. 35). L'élaboration d'une « *législation internationale du travail* » (Thomas, 1921, p. 6) représente alors un enjeu essentiel. Dans le cadre de sa 13e séance du 18 juin 1938, la 24e session de la Conférence internationale du Travail décide d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session de 1939 la question de la « *réglementation des contrats de travail des travailleurs indigènes* » (B.I.T. 1938, P. I). Cette période d'entre-deux-guerres voit ainsi « *s'affirmer un régionalisme européen lui-même inséré dans un cadre universel. L'Europe devait être le modèle économique et social que le reste du monde devait suivre* » (Souamaa, 2012, p. 38). Le Bureau international du Travail remplit, dès l'origine, une fonction essentielle : « *C'est à lui qu'il appartient ainsi de marquer l'unité du mouvement économique universel* » (Thomas, 1921, p. 7). Le rôle des missions d'assistance technique apportée aux différents pays favorise la diffusion d'un modèle socio-économique, tout comme l'adoption d'un Code international du travail en 1951[13]. Entre octobre 1934 et janvier 1935, un fonctionnaire du Bureau international du travail, M. Goudal, parcourt la Cochinchine, le Cambodge, l'Annam et le Tonkin, visitant des plantations, les établissements industriels rencontrant des représentants de l'administration,

[12] Les arrêtés du représentant du gouvernement français des 17 août 1896 et 20 août 1898 créent un livret d'ouvrier au Tonkin et au Cambodge.

[13] S'il s'agit bien d'une codification des textes applicables, ce Code international du travail se veut également vade-mecum : le premier volume (1 478 pages) contient le texte codifié des conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail au cours de ses 34 premières sessions, Il est assorti d'annotations sur leurs conditions d'application « *et donnant des résumés d'interprétation du texte ainsi que des références bibliographiques aux publications du B.I.T. Ce volume comprend également des notes générales explicatives et des notes comparatives attirant l'attention sur la corrélation qui existe entre différentes dispositions des conventions et recommandations* ». Le second volume (1 349 pages) est composé « *d'annexes présentant un choix de textes relatifs aux normes de politique sociale (autres que les conventions et recommandations) élaborés par la Conférence internationale du Travail, par les conférences et commissions techniques, par les commissions d'industrie et réunions analogues, par les conférences régionales et, dans quelques cas, par d'autres organismes en coopération avec le B.I.T.* », encadré informatif (« Publications du Bureau international du Travail ») diffusé à la dernière page du rapport du B.I.T. de 1958, p. 792.

des colons, des « milieux indigènes » (B.I.T., 1937, avant-propos, P. III). Plus tard, M. Rama est désigné par le directeur général du B.I.T. pour se rendre en Algérie, sur la période allant du 27 juin au 18 juillet 1963, afin, notamment, d'« *analyser de la situation actuelle et problèmes de développement de la petite industrie du cuir dans les régions de Médéa et Djidjelli* » et « *aider à créer pour l'avenir les instruments du passage progressif de l'artisanat primitif à un artisanat modernisé* » (B.I.T., 1963, p. 1 et 2). Mais il s'agit aussi de limiter, par l'adoption de règles uniformes, les risques de concurrence déloyale (le « dumping social »). La question de l'articulation entre le « social » et l'« économique » a été et reste une question prégnante, toujours mise en débat. L'objectif de l'institution, tel qu'il est rappelé par Albert Thomas au moment où sont célébrés les dix ans de son existence, n'est plus seulement de protéger les ouvriers mais « *d'établir une certaine égalité de charges entre les diverses économies nationales. De là l'idée de conventions régionales, limitées à quelques États* » (Thomas, 1931, P. XIV). La diffusion d'un modèle socio-économique trouve, dès l'origine, des relais dans la participation des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés à la direction de l'O.I.T. « *Tripartisme et universalité des normes sont consubstantiels* » (Javillier, 2001, P. V). L'institutionnalisation de la représentation des travailleurs a également permis de canaliser leur action[14]. Parce que le B.I.T. dispose d'un mandat constitutionnel lui permettant d'accompagner les États membres dans l'élaboration de leur législation du travail (Art. 10, paragr. 2 (b) de la Constitution de l'O.I.T.), « *il s'efforce de promouvoir l'implication des partenaires sociaux à travers l'ensemble du processus de réforme du droit du travail. Cela reflète l'importance centrale que l'OIT attache aux principes du dialogue social et du tripartisme*. » (B.I.T., 2013a, p. 260).

À un autre.

La constitution de cet « ordre mondial », auquel participe également la Commission européenne[15], assis sur un agencement de valeurs présentées comme universelles, mobilise, au-delà de la figure du travailleur, celle de la personne ou de l'Homme (« l'humain », dans une approche œcuménique). Le rapport rédigé dans le cadre du centenaire de l'O.I.T. par la Commission mondiale sur l'avenir du travail propose de bâtir « *un programme d'action centré sur l'humain pour l'avenir du travail qui renforce le contrat social en plaçant les hommes et les femmes et le travail qu'ils accomplissent au centre de la politique économique et sociale et des pratiques des entreprises* » (Commission mondiale, 2019, p. 11). La mise en avant de la figure de l'humain s'inscrit dans un processus de transformations plus globales. La substitution

[14] Le rapport du B.I.T. de 1937 (p. 273) se fait l'écho de la crainte d'une expansion du communisme au sein du prolétariat naissant dans certaines colonies française : « *Les éléments les plus avancés, généralement des éléments communistes, noyautent ces comités* [comité représentatif de toutes les tendances locales chargé de présenter un programme de revendications] *et font voter des vœux qui débordent nettement du terrain social pour pénétrer dans le domaine politique et envisagent parfois la limitation ou même la suppression de la souveraineté française en Indochine* ». « *Il est incontestable que le syndicalisme doterait la classe ouvrière d'un esprit de discipline qui lui a jusqu'à présent manqué et lui permettrait d'avoir des représentants qualifiés et responsables pour défendre ses intérêts* ».

[15] La point 5 de la communication de la Commission européenne du 14 janvier 2020 s'intitule : « *Promouvoir les valeurs européennes dans le monde* ». Selon la Commission, « *L'Europe devrait user de son influence politique économiques pour favoriser l'équité sociale dans le reste du monde* » (Commission européenne, 2020, p. 14).

ou la superposition de la figure de l'humain à celle du travailleur, voire du salarié[16] traduit, au-delà du glissement sémantique, une évolution du cadre conceptuel mobilisé, d'accompagnant la transformation du cadre juridique. Le droit du travail bascule progressivement vers les droits de l'Homme au travail, élargissant considérablement son champ d'application tout en transformant les logiques à l'œuvre : il s'agit moins de protéger la partie la plus faible au contrat de travail que d'accorder un ensemble de droits à portée universelle qui puisent leur raison d'être dans « l'humain » tout en accompagnant les transformations économiques. L'exemple peut être donné de la construction d'une « *protection sociale universelle garantie de la naissance à la vieillesse* » (Commission mondiale sur l'avenir du travail, p. 36), ou encore l'idée de « *socles de protection sociale* » formulée dans la recommandation de 2012 (O.I.T., recommandation n° 202) – qui fait écho aux travaux menés par la Commission européenne (COM 2017). Là où le Droit du travail s'est nourri, dans sa conception occidentale, de l'idée de protection du salarié, de fidélisation des travailleurs et d'égalisation des conditions d'exercice de la concurrence, la référence aux droits de l'Homme au travail favorise la mobilité des personnes et les transitions d'un statut d'emploi vers un autre en leur accordant une protection minimale. Ce « socle », qui n'est pas ou plus systématiquement garanti par l'État, peut devenir un objet de négociations d'accords-cadres mondiaux[17] ou de programmes élaborés par une entreprise multinationale[18], en dehors de toute intervention des États dans lesquels les mesures vont pourtant s'appliquer, au risque d'accroître les disparités entre les travailleurs. Les droits de l'Homme au travail peuvent ainsi servir l'intérêt des multinationales dont ils légitiment l'expansion économique par la référence à des valeurs universelles. « *Social protection is not only a human right but also "sound economic policy" (Ortiz, 2018[19]). It helps reduce poverty and inequality and can also contribute to increased human capital and productivity* » (Richiardi et Arbo, 219, p. 22).

La référence aux droits de l'Homme ou encore à l'humain ou à la personne constitue – comme la référence au travailleur un siècle plus tôt - autant de catégories de pensée structurant les représentations d'un certain ordre mondial. Ces termes intègrent un même champ sémantique qui participe à la construction d'un récit collectif également sous-tendu par une terminologie spécifique. « *Pays en voie de développement* » (par rapport à qui, à quoi ? de quel point de vue ?), « *inclusion* » (qui rend compte d'une insertion pensée dans une seule perspective économique), « *agenda* » et « *feuille de route* » (stigmates d'une déconflictualisation des termes du débat politique) participent à une mise en récit qui constitue d'abord un « *schéma d'adhésion pour l'action collective* » (Pitseys et Ruwet, 2014, p. 138). Il permet de créer une

[16] Les principes généraux proclamés dans la Constitution de l'O.I.T. « *répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde* » (art. 427, § 9).

[17] *Cf.* Accord cadre international signé entre le Crédit agricole S.A. et UNI Global Union (secteur des services) le 31 juillet 2019 déterminant, entre autres, les engagements du groupe envers les droits humains. CA S.A. s'engage notamment à « *respecter les dispositions de la déclaration de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail adoptée le 18 juin 1998 et les conventions correspondantes* » (I, p. 5). Également accord du 4 fév. 2019 signé entre la Société générale et UNI Global Union sur les droits fondamentaux ; accord cadre mondial sur la responsabilité sociale du groupe EDF du 29 mai 2018 signé au siège de l'O.I.T. entre EDF d'une part et IndustriAll Global Union et l'Internationale des Services Publics d'autre part.

[18] *Cf.* le programme « Share & Care » de L'Oréal qui a donné lieu, en 2013, à une collaboration avec l'O.I.T.

[19] Ortiz, I. 2018. "The Welfare State in the Twenty-First Century: Latest Trends in Social Protection", in Ocampo, J.A. and Stiglitz, J.E. (eds.): in The Welfare State Revisited (New York, Columbia University Press), pp. 71–97.

histoire commune autour de valeurs partagées. Le recours aux consultations et à de multiples formes de coopération participe à la construction du récit. Le débat devient communication. Une des illustrations sans doute la plus emblématiques de notre époque se situe dans la référence à la « grande transformation disruptive » générée par l'expansion de la technique numérique qui permet de donner corps à la fabrique d'un monde digital qui possèderait sa propre « ontologie » (Maggi-Germain, à paraître).

II- Lier universalité, diversité des cultures et réalités locales

Liberté d'association, reconnaissance du droit de négociation collective, élimination du travail forcé, abolition du travail des enfants ou encore élimination des discriminations (O.I.T., 1998) peuvent-ils être des principes universellement reconnus et partagés ? L'universalité des normes reste un objectif difficile à atteindre. Il se heurte aux cultures et traditions des pays non-occidentaux pour lesquels l'effectivité des normes de l'O.I.T. reste souvent très théorique. Par ailleurs, la recherche de l'universalité conduit à s'appuyer sur un consensus qui fait émerger un plus petit dénominateur commun qui devient, de fait, une référence qui, bien que commune, n'est cependant pas ou trop peu partagée à défaut de s'ancrer dans les réalités locales.

L'universalité des normes de l'O.I.T. est liée à l'hétérogénéité socio-économique des États membres. La norme a une visée universelle mais non son application (Bonvin, 1998, p. 187). La problématique est ancienne : « *le respect de la "coutume" ne s'oppose-t-il pas à la promulgation d'une législation du travail de type plus ou moins occidentale ?* » (B.I.T., 1937, p. 267). Ce qui pourrait ainsi être caractérisé comme du « travail forcé » au regard des critères du B.I.T. est alors identifié comme « *une coutume, qui a sa source dans la constitution même de la société Muong ; seuls le temps et des rapports plus fréquents avec les régions voisines pourront la modifier ; une intervention en cette matière serait profondément maladroite et risquerait de provoquer des troubles graves* » (B.I.T., 1937, p. 28). Un principe de progressivité a d'ailleurs été prévu par la déclaration de Philadelphie de 1944[20] afin de prendre en compte le « *degré de développement social et économique de chaque peuple* » (section V). Si les textes adoptés peuvent ainsi prévoir un certain nombre d'exceptions ou de réserves[21], le « cap » est cependant donné.

La recherche d'une universalité des normes propice à faire émerger un droit international du travail s'appuie sur la technicité, l'expertise et la construction de catégories statistiques permettant « *la construction d'un champ de référence mondial* » (Renard et Wobbe, 2019, p. 597). Par leur fonction homogénéisante et grâce à l'établissement de corrélations, ces catégories statistiques « *permettent d'offrir une vision du monde du travail et posent les fondations nécessaires à l'élaboration des politiques* » (Conférence internationale des

[20] Le 10 mai 1944, la Conférence générale de l'O.I.T. adopte une « *Déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que des principes dont devait s'inspirer la politique de ses Membres* ». Elle est annexée à la Constitution dont elle est partie intégrante.

[21] *Cf.* la Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, article 3

« 1. *Un Membre dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant peut, si l'autorité compétente le désire et aussi longtemps qu'elle le juge nécessaire, se réserver le bénéfice, par une déclaration annexée à sa ratification, des dérogations temporaires figurant dans les articles suivants : 9 d); 12 (2); 15 d); 18 (2); 21 c); 27 d); 33 b); 34 (3); 41 d); 48 c); 55 d) et 61 d).* »

statisticiens du travail, 2004, point 4). Elles accompagnent, ce faisant, des changements de paradigmes comme le montre, par exemple, l'émergence, dans les années quatre-vingt, de la catégorie de « sous-emploi » dans les statistiques du B.I.T. : « *la sous-utilisation des ressources humaines et les opportunités non réalisées que cela représente deviennent un thème central de préoccupation* » (Renard et Wobbe, 2019, note 26, p. 607). Elle se nourrit aussi du consensus par la référence, notamment, au « dialogue social » (Dufresne, Gobin et Maggi-Germain, 2014). La question – essentielle - de la capacité de l'Organisation internationale du Travail à accueillir une représentation qui puisse rendre compte de la diversité des pratiques et des cultures ne se pose pas seulement au niveau de l'attribution des sièges au sein des organes de l'institution[22] ; elle concerne aussi le contenu des normes adoptées. La diversité, pour ne pas dire la disparité, des contextes nationaux, régionaux ou même locaux a conduit l'O.I.T. à privilégier une technicité qui facilite la « déconflictualisation » du débat. « *La technicisation renvoie à la fois aux lieux du débat (faiblement publicisés), aux intervenants (peu nombreux et dotés de fortes compétences spécialisées par rapport à l'enjeu de politique publique) et au type d'arguments échangés (situés sur un registre technique)* » (Hassenteufel, 2011, p. 182). C'est par le truchement de l'assistance technique accordée aux pays que le B.I.T. a encouragé la diffusion de normes internationales du travail et de modèles de relations professionnelles. L'acceptation, par certains pays, a parfois été une condition *sine qua non* au maintien du statut membre, comme ce fut le cas pour le Venezuela, le B.I.T. apportant son appui à l'élaboration d'un Code du travail (Plata-Stenger, 2017, p. 52 et 53). Plus proche de nous dans le temps, le Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique Francophone (PRODIAF)[23] du Bureau international du Travail lancé, à titre expérimental, en 1996 puis reconduit sur plusieurs phases jusqu'en décembre 2010, avait pour fonction d'institutionnaliser le dialogue social et de promouvoir la participation des partenaires sociaux « *dans la formulation et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales aux niveaux nationaux et sous-régionaux* » (PRODIAF III, Evaluation Summaries, 2010, p. 1). Pour le B.I.T., le dialogue social est l'« *essence même du modèle de gouvernance de l'OIT visant à promouvoir la justice sociale, des relations professionnelles équitables, le développement durable et la stabilité sociale et politique* », « *à la fois un moyen de réaliser des progrès sociaux et économiques et un objectif en soi puisqu'il donne à la population l'occasion de se faire entendre et d'exercer une influence sur la société et le lieu de travail* » (B.I.T., 2013b, p. 5 et 6). PRODIAF s'est appuyé, entre autres, sur la création d'un

[22] Dès la première Conférence internationale du Travail de 1919, qui se déroule à Washington, les délégués non européens (indiens, sud-africains, brésiliens, Cubains, chinois, canadiens, polonais) émettent des critiques concernant le manque de représentativité du Conseil d'administration, organe exécutif de l'O.I.T., dont la composition est quasi exclusivement européenne (Louis, 2017, p. 72). L'actuelle composition tripartite du CA tient compte, pour dix des vingt-huit membres représentants les gouvernements, de l'importance industrielle des pays qui les nomment. Toute modification de la liste des « *États ayant l'importance industrielle la plus considérable* » nécessite l'avis d'un comité d'experts nommé par le Conseil d'administration (art. 1.3.2 du règlement du Conseil d'administration du 23 mars 2020, modifié). En 1986, une proposition visant à attribuer un nombre de sièges fixe aux représentants gouvernementaux de chaque région géographique de l'O.I.T. (Afrique, Amérique, Asie-Pacifique et Europe) a été repoussée (Louis, 2017, p. 76). En 1995, l'élargissement de la représentation et l'ouverture vers une régionalisation de sa composition sont actés par un amendement au règlement du Conseil d'administration adoptée à la majorité simple qui répartit les cinquante-six sièges gouvernementaux entre quatre régions du monde : l'Afrique et l 'Amérique dispose de treize sièges ; l'Asie et l'Europe de quinze sièges chacune.

[23] Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Mali, Niger, République centrafricaine (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Sénégal, Tchad et Togo.

réseau de praticiens et d'experts africains du dialogue social (B.I.T., 2013b, p. 84) pour impulser une transformation des relations professionnelles fondée sur un processus qui implique « *la participation des travailleurs, des employeurs et des gouvernements aux décisions relatives à l'emploi et à toute question afférente au lieu de travail* » (B.I.T., 2013b, p. 5). « *Les résultats escomptés sont le changement des mentalités et des comportements chez les partenaires tripartites dans les relations de travail, l'utilisation des connaissances et des habiletés acquises pour prévenir et/ou gérer les conflits de travail, le développement et la mise en œuvre participatifs des institutions du dialogue social* », (PRODIAF III, Evaluation Summaries, 2010, p. 1). Le bilan réalisé en 2010 fait état, dans la rubrique intitulée « Leçons apprises » des limites atteintes : « *Le réel défi du dialogue social et de son développement est beaucoup plus humain que technique* » ; le développement du dialogue social nécessite « *un cadre de référence théorique et conceptuel clair, explicite et partagé* » ; ou encore dresse le constat qu'« *il n'y a pas de modèle unique d'organe de dialogue social* » (PRODIAF III, Evaluation Summaries, 2010, p. 3). Faut-il s'en étonner ? Est-il envisageable que des procédures conçues dans un cadre spécifique dépendant d'un contexte historique, culturel, social, juridique, politique singulier puissent être transposées à des pays d'Afrique qui ont en commun d'être francophones ? La « gestion des conflits » selon le modèle occidental du dialogue social se heurte aux cultures locales. Bien qu'intégrées dans l'ordre juridique du pays, elles n'en demeurent pas moins privées d'effectivité. La notion de « représentativité » ne fait pas sens dans des sociétés dans lesquelles les hiérarchies sociales découlent des structures traditionnelles (la « famille » au sens large du terme, par exemple) et qui utilisent d'autres canaux d'expression comme le synankuya, au Mali, « cousinage à plaisanterie »[24] (Keita, 2011, p. 94 et s.). « *Notables (chefs de quartier, chefs de village, propriétaires terriens etc.), ou chefs religieux, agissent encore aux côtés de ces nouveaux acteurs de médiation et de conciliation que sont les organisations de la société civile* » (Keita, 2011, p. 96). Leur autorité est forte, tout comme leur légitimité : elle est issue de leur position dans la société. C'est ce qui explique que certains gouvernements peuvent faire appel à un iman ou encore au griot pour gérer des conflits que les procédures institutionnalisées ne parviennent pas à démêler : « *On est à la société ce qu'est le fil dans un habit, c'est-à-dire qu'il met ensemble les différents éléments* » (Bakary Soumano, chef des griots de Bamako, cité dans Keita, 2011, p. 96).

Au plus haut niveau, les mécanismes du dialogue social « *peuvent aussi contribuer à assurer des transitions sans heurts à des moments clés, par exemple à la fin d'un régime autoritaire, pendant le passage d'une économie à planification centrale à une économie de marché, lors de ruptures technologiques majeures, telles que la numérisation, ou encore dans le cadre d'activités visant à répondre aux besoins de certains territoires ou régions* » (Coulibaly, 2019, p. 319). Il s'agit bien de transposer un modèle économique en utilisant des catégories dont la portée se veut universelle : « *La représentation collective et le dialogue social fournissent les capacités institutionnelles nécessaires pour gérer les transitions de l'avenir du travail* »

[24] Relation que l'on retrouve dans d'autres pays d'Afrique et sur d'autres continents. *Cf.* Smith, 2004, p. 159. Sur la complexité et les multiples formes de mobilisation des Senankuya, cf. Canut, 2006. Notamment s'agissant de la revalorisation « *de ce prétendu "patrimoine"* » hissé « *au niveau des valeurs occidentales de "démocratie", "paix", "égalité", "fraternité" afin de prouver que l'Afrique possède un "vivier" de pratiques démocratiques qui favoriseraient l'unité* » (Canut, 2011, p. 974).

(Commission mondiale sur l'avenir du travail, 2019, p. 42-43). De quelle légitimité peut se prévaloir une telle démarche ? La question demeure.

Le futur de l'O.I.T. tient certainement à sa capacité à penser la justice sociale tout en étant porteur d'un modèle social dont l'universalité ne peut être postulée. Être capable de prendre en compte l'existence de formes de solidarité non-institutionnalisées afin de permettre aux peuples de ne pas aliéner leur propre culture constitue certainement le défi pour le prochain centenaire. « *Nos institutions internationales seront-elles capables de préciser ces idées et de les traduire dans les faits ? Telle est la question de l'avenir. C'est à leur lumière, en tout cas, qu'elles devront chercher leur route et définir leurs devoirs* » (Thomas, 1931, P. XIV-XV).

Bibliographie

1) Textes officiels et documents de l'O.I.T.

Bureau international du Travail :

- (1935), *L'Organisation internationale du Travail et les pays Nord-Africains et du Proche-Orient*, Genève, 90 p. - www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1935/35B09_3_fren.pdf
- (1937) *Problème de travail en Indochine*, Études et Documents, série B (Conditions économiques) n° 26, 332 p., avant-propos, P. III, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_B26_fren.pdf
- (1938), *Réglementation des contrats de travail des travailleurs indigènes*, Conférence internationale du Travail, 25e session (1939), Genève, 87 p. - http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_NS48_fren.pdf
- (1952), *La politique sociale aux Antilles*, Études et documents, nouvelle série n° 29, Genève, 355 p. - www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_NS29_fren.pdf
- (1958), *Les problèmes du travail en Afrique*, Études et documents, nouvelle série, n° 48, Genève, 792 p. - http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_NS48_fren.pdf
- (1960), *Problèmes de travail en Afrique du Nord*, Études et documents, nouvelle série n° 60, Genève, 517 p. - www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1956/56B09_42_fren.pdf
- (1963), *L'organisation et l'équipement du centre du travail du cuir de Djidjelli*, rapport au gouvernement de l'Algérie, programme élargi d'assistance technique, O.I.T./TAP/Algérie/R.1, 30 p. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1963/63B09_5_fren.pdf
- (2010), Programme de promotion du dialogue social en Afrique - PRODIAF III, Evaluation Summaries, 3 p. - https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/search-resources/gp/WCMS_586502/lang--fr/index.htm - site consulté le 10 octobre 2020.
- (2013a), *Le dialogue social tripartite au niveau national*. Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance, Genève, 2013, 283 p.
- (2013b) *Dialogue social. Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Rapport VI présenté dans le cadre de la 102e session de la Conférence internationale du travail, 2013, 113 p.

- (2019), *Le droit en faveur de la justice sociale,* Actes du colloque organisé par du 15 au 17 avril 2019 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/publication/wcms_732217.pdf - consulté le 5 octobre 2020).

- (2019) Commission mondiale sur l'avenir du travail, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, Genève, Bureau international du Travail, 82 p.

Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST), *80 ans d'activité normative en matière de statistiques à l'O.I.T.*, 17e Conférence, 1er janvier 2004 - https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_088103.pdf - document consulté le 20 sept.2020

Conférence internationale du Travail, *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, 86e Session, Genève, 18 juin 1998 (Annexe révisée le 15 juin 2010).

Javillier[25] J.-C. (2001), Présentation du rapport rédigé par M. Humblet, M. Zarka-Martres, A. Trebilcock et autres, *Les normes internationales du travail. Une approche globale*, publication du B.I.T., 2001, 711 p., P. v-vii.

Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012

Richiardi P. S. et Diyina Gem Arbo Ma. (2019), *Multinational enterprises and social protection: A case study of the L'Oréal Shaure & Care Program, ILO*, Research Department Working Paper No. 42, January 2019, 35 p.

2) Textes et documents officiels d'institutions communautaires

Communication de la Commission au Parlement européen au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la *Mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM (2017) 250 final, 26 avril 2017

Commission européenne, *Une Europe sociale forte pour des transitions justes*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2020) 14 final, 14 janvier 2020.

2) Ouvrages, thèses, rapports et numéros de revues

Bonvin J.-M., *Étude sur une agence productrice de normes*, 1998, Paris, PUF (sociologies), 338 p.

Coulibaly F. (2019), *Dialogue social au Mali : réalité et enjeux*, thèse soutenue le 29 juin 2019 pour l'obtention du doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 578 p.

Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, 312 p.

Keita W. (2011), *L'intégration du concept de dialogue social dans le droit du travail malien et dans l'Union économique et monétaire Ouest africaine (UEMOA)*, 99 p., recherche non publiée réalisée dans le cadre d'une préparation de thèse, faculté de droit de Nantes.

[25] Directeur du Département des normes internationales du Travail du B.I.T.

Latrille A. (1944), *Le régime du travail indigène en Côte d'Ivoire*, Rapport établi par le gouverneur de la Côte d'Ivoire dans le cadre de la conférence de Brazzaville du 30 janvier 1944. Source Archives nationales d'Outre-mer Archives ministérielles, 61 COL - Direction des affaires politiques du ministère des colonies. Localisation physique : Fonds 61COL, Carton 2201, Dossier 4 : Régime du travail.

Le Crom J.-P., Auvergnon P., Barragan K., Blonz-Colombo D., Boninchi M., et autres (2017), Histoire du droit du travail dans les colonies françaises (1848-1960). [Rapport de recherche] Mission de recherche Droit et Justice, 228 p., halshs-01592836. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01592836

Robin-Olivier S. (coord.), *Le centenaire de l'O.I.T.*, n° sp. de la revue Droit social, janvier 2020

Supiot A. (dir.) (2019), *Le travail au XXIe siècle*, Les Éditions de l'Atelier/Les Éditions Ouvrières, 384 p.

3) Articles

Canut C. (2006), « Construction des discours identitaires au Mali. Ethnicisation et instrumentalisation des senankuya », *Cahiers d'études africaines*, 184, p. 967-986, mis en ligne le 1er janvier 2008 - http://journals.openedition.org/etudesafricaines/15427

Collectif, *L'avenir du travail*, Revue internationale du travail, vol. 158 et 159, décembre 2019 et janvier 2020.

Dufresne A. Gobin C. et Maggi-Germain N. (2014), « De la négociation collective au dialogue social : l'influence de l'Union européenne sur la transformation des relations professionnelles », in *Les relations professionnelles en Europe et en Amérique latine*, Dufresne A. et Maggi-Germain N. (dir.), PUR, coll. « Des Sociétés », 197 p., p. 73-104

Louis M.

- (2013), « Un parlement mondial du Travail ? Enquête sur un siècle de représentation tripartite à l'Organisation internationale du travail », *Revue française de science politique*, 2016/1, vol. 66, p. 27-48,
- (2017), « Une représentation dépolitisée ? L'Organisation internationale du Travail de 1919 à nos jours », Presses de Sciences Po, *Critique internationale* 2017/3 N° 76, p. 61-80.

Maggi-Germain N., « Le travail à l'ère des techniques numériques », dans Bonnin V., Gatti L. Lerouge L. (dir), *La numérisation du travail. Enjeux juridiques et sociaux en santé au travail*, 2021, 280 p., à paraître aux éditions L'Harmattan.

Pitseys J. et Ruwet C. (2014), "La mise en récit comme source de motivation et de légitimation au cœur des nouvelles techniques de régulation", *Droit et société*, 2014/1, n° 86, p. 135-156.

Plata-Stenger V., « L'O.I.T. et les assurances sociales en Amérique latine dans les années 30 et 40 : Enjeux et limites de l'expertise internationale », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2017/1 n° 10, p. 42-61.

Renard L. et Wobbe T., « la statistique internationale comme instrument de globalisation ? La carrière de la catégorie "travailleurs familiaux" au sein de l'Organisation internationale du travail (1919–1982) », *Revue Française de sociologie*, 60-4, 2019, p. 595–619.

Smith E. (2004), « les cousinages de plaisanterie en Afrique de l'ouest, entre particularismes et universalismes », *Raisons politiques*, 2004/1 n° 13, p. 157-169.

Souamaa N. (2012), « L'OIT d'un après-guerre à l'autre : entre modèle universel et régionalisme européen », *Les cahiers Irice*, 2012/1, n° 9, p. 23-46.

Thomas A.

- (1921), « L'organisation internationale du travail. Origine – Développement - Avenir, *Revue internationale du travail*, vol. I, n° 1, janvier 1921, p. 5-22
- (1931) préface à l'ouvrage du B.I.T., *Dix ans d'Organisation internationale du travail*, 522, p., P. V-XV